

Egger, Marina; Tegge, Dana

## **Kommunale Bildungsberichterstattung - partizipativ, transparent, problemorientiert. Beispiele von Kooperationen im Zuge der Bildungsberichterstattung**

*formal und inhaltlich überarbeitete Version der Originalveröffentlichung in:*

*formally and content revised edition of the original source in:*

*SchulVerwaltung spezial 16 (2014) 1, S. 10-12*



Bitte verwenden Sie in der Quellenangabe folgende URN oder DOI /

Please use the following URN or DOI for reference:

urn:nbn:de:0111-pedocs-128785

10.25656/01:12878

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0111-pedocs-128785>

<https://doi.org/10.25656/01:12878>

### **Nutzungsbedingungen**

Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Die Nutzung stellt keine Übertragung des Eigentumsrechts an diesem Dokument dar und gilt vorbehaltlich der folgenden Einschränkungen: Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### **Terms of use**

We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document.

This document is solely intended for your personal, non-commercial use. Use of this document does not include any transfer of property rights and it is conditional to the following limitations: All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

### **Kontakt / Contact:**

peDOCS  
DIPF | Leibniz-Institut für Bildungsforschung und Bildungsinformation  
Informationszentrum (IZ) Bildung  
E-Mail: [pedocs@dipf.de](mailto:pedocs@dipf.de)  
Internet: [www.pedocs.de](http://www.pedocs.de)

Mitglied der

  
Leibniz-Gemeinschaft

# **Kommunale Bildungsberichterstattung – partizipativ, transparent, problemorientiert**

*Die neue Quelle der Macht ist nicht mehr Geld in der Hand von wenigen, sondern Information in den Händen von vielen (John Naisbitt).*

**Marina Egger & Dana Tegge**

## **1 Einführung**

In den öffentlichen Debatten über die Verbesserung von Bildungslandschaften und somit auch von Bildung im Lebenslauf der Einzelnen richtet sich die Aufmerksamkeit auf das Zusammenwirken von öffentlichen Akteuren aus Politik und Verwaltung, von privaten Akteuren aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft und auf die koordinierende Rolle von Kommunen in diesem Prozess.

### **1.1 Kommunale Bildungslandschaft: Leitbild für das bildungspolitische Engagement von Kommunen**

Nachdem der Deutsche Städtetag 2007 die kommunale Bildungslandschaft zum Leitbild für das bildungspolitische Engagement von Kommunen erklärt hat (Deutscher Städtetag 2007) und viele Initiativen in deutschen Kommunen realisiert wurden, wurde dieses Thema aktuell – im November 2012 – mit der Münchner Erklärung des Deutschen Städtetages als politische Forderung gemeinsamer Verantwortung von Bildung und Abschaffung des Kooperationsverbotes, aber auch als erneutes Appell an die Kommunen zur aktiven kommunalen Bildungsgestaltung in die Öffentlichkeit hineingetragen. Als Grundlage für die zukunftsfähige Weiterentwicklung der kommunalen Bildungslandschaften sollen „ein dauerhaftes Bildungsmanagement sowie ein Bildungsmonitoring vor Ort“ etabliert werden (vgl. Deutscher Städtetag 2012).

Im bundesweiten Programm des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) mit deutschen Stiftungen, das seit 2009 mit Mitteln des BMBF und des Europäischen Sozialfonds deutsche Kommunen – 39 Städte und Kreise in den Jahren 2009-2012 und 35 Kommunen in den Jahren 2012-2014 – unterstützt, ist man sich ebenfalls einig, dass „Lernen vor Ort“ stattfindet und dessen kommunale Steuerung eine enge, zielorientierte Zusammenarbeit von verschiedenen Akteuren sowie eine möglichst fundierte Informationsbasis verlangt.

Das Bildungsmonitoring soll eine Datenbasis für Strategien und Entscheidungen und damit eine Grundlage für ein kohärentes Bildungsmanagement schaffen (vgl.

Andrzejewska et al. 2011; 2012). Es fokussiert dabei nicht die Beiträge von Akteurskonstellationen bzw. Akteuren zur Entwicklung der Bildungslandschaft, sondern Bildungsentwicklungen vor Ort und bildet diese anhand von Indikatoren in Zeitreihen – z.B. in einem Bildungsbericht – ab. Von der in der Bildungsberichterstattung gestellten „Diagnose“ über den Bildungsstand(-ort) sollen durch das Bildungsmanagement Strategien zur optimalen kommunalen Steuerung von Bildung entwickelt und in Maßnahmen umgesetzt werden.

Der Beitrag setzt hier mit Blick auf die am BMBF-Programm „Lernen vor Ort“ beteiligten Kommunen an und will die Bedeutung der kommunalen Bildungsberichterstattung für die kooperative Bildungslandschaft thematisieren und beispielhaft zeigen, wie sich die Kommunen für die qualitative Weiterentwicklung von Bildung vor Ort und die Bewältigung ihrer „neuen“ Koordinationsaufgaben mobilisieren lassen. Wenn in dem vorliegenden Beitrag von Kommunen gesprochen wird, so umfassen diese entsprechend dem Verständnis in „Lernen vor Ort“ zwei Arten von Gebietskörperschaften, die in der Verwaltungshierarchie auf gleicher Ebene stehen, d. h. kreisfreie Städte und (Land-)Kreise – kreisangehörige Gemeinden werden somit ausgenommen.

## **1.2 Kommunale Verantwortung für Bildung im lokalen Raum**

Der Begriff der Bildungslandschaft scheint populär und selbstverständlich zu sein. Mitunter ist er unklar und wird nicht definiert, sondern durch Synonyme umschrieben. Inzwischen prägt dieser Begriff eine neue Sicht auf Bildung, die den gesamten Lebenslauf in den Fokus nimmt. Daher wird die Bildungslandschaft als neuer, an der Perspektive des lebenslangen Lernens ausgerichteter Ansatz der kommunalen Bildungspolitik betrachtet und gelegentlich synonym mit den Begriffen Bildungsregion oder Bildungsnetzwerk verwendet. Lokale Bildungslandschaften werden als „langfristige, professionell gestaltete, auf gemeinsames, planvolles Handeln abzielende, kommunalpolitisch gewollte Netzwerke zum Thema Bildung, die – ausgehend von der Perspektive des lernenden Subjekts – formale Bildungsorte und informelle Lernwelten umfassen und sich auf einen definierten lokalen Raum beziehen“ (Bleckmann; Durdel 2009, S. 12). Auch eine Vielfalt von Bildungsangeboten, -formen und -orten wird als Bildungslandschaft bezeichnet (Schmidt 2012, S. 7). Nach Petra Bollweg und Hans-Uwe Otto lassen sich darunter „die Lern- und Bildungsmöglichkeiten subsumieren, die sich in einem räumlich erfassbaren, regional oder lokal eingebetteten (Bildungs-)Konzept beschreiben lassen und dem ein ganzheitliches und umfassendes Denken in Chancen und Gelegenheiten zugrunde liegt“ (2011, S. 14). Thomas Olk und Thomas Stimpel (2011) verweisen auf einen inzwischen inflationären Gebrauch dieses Begriffs und heben hervor, dass nur dann von kommunalen Bildungslandschaften gesprochen werden soll, „wenn zumindest konzeptionell die Koordination und Vernetzung aller relevanten Bildungsakteure auf der Ebene der gesamten kommunalen Gebietskörperschaft vorgesehen ist“ (Olk; Stimpel 2011). Generell wird unter der Bildungslandschaft die Vernetzung aller regional relevanten Bildungsakteure verstanden (Sendzik; Berkemeyer; Otto 2011, S. 35). An dieser

Auffassung orientiert sich der vorliegende Beitrag.

Da die Vernetzung und Koordination Bestandteile eines Bildungsmanagements darstellen (Olk; Stimpel 2011; Scheer 2008), kann auch die Bildungslandschaft als Element eines kommunalen Bildungsmanagements betrachtet werden. Mit dem Begriff der Bildungslandschaft wurde die kommunale Verantwortung für Bildung im lokalen Raum wiederentdeckt (Bollweg; Otto 2011, S. 20). Den Kreisen und (kreisfreien) Städten kommt damit eine Verantwortung bei der Koordination einer zielorientierten Zusammenarbeit zu, die sowohl programmatisch gefördert als auch von Spitzenverbänden eingefordert wird.

Ein Ausgangspunkt für folgende Ausführungen ist darüber hinaus die Anknüpfung an die Governance-Perspektive. Im Gegensatz zur Steuerung, die sich im Sinne hierarchischer Koordination als der von außen gesetzte Handlungsrahmen von Vorgaben, Rahmenplänen, Ressourcen, Aufsicht und Kontrolle fassen lässt (vgl. von Kopp 2009), umfasst *Governance* formelle Institutionen und informelle Regelungen und stellt einen kontinuierlichen Prozess dar, durch den unterschiedliche Interessen ausgeglichen und kooperatives Handeln initiiert werden kann (van Ackeren; Klemm 2009, S. 120). Zentral ist dabei nicht die singuläre Aktivität einzelner (staatlicher) Akteure, sondern ein Zusammenwirken von allen Akteuren, die mit ihrem Handeln ein öffentliches Interesse verfolgen. Dies bedeutet unter anderem auch die Einbeziehung von zivilgesellschaftlichen Akteuren, aber auch von Nutzerrinnen und Nutzern von Bildungseinrichtungen. In Bezug auf den Ausbau der Bildungslandschaften bedeutet das eine über die Institutionen hinausgehende Vernetzung. Durch Anreizeffekte der Förderung wird den Kommunen Bürokratieabbau durch ein kooperatives Vorgehen bei gemeinsam definierten Problemen nahegelegt. Anstatt regulativer Eingriffe werden dabei Instrumente weicher Steuerung eingesetzt, wie Monitoring bzw. Bildungsberichterstattung, die nicht nur die Generierung und einen Austausch von Wissen über Bildung im Lebenslauf, sondern auch ein betriebswissenschaftliches Verhalten fördern und wissensbasierte (kostenbewusste) Realhandlungen (z.B. Infrastrukturmaßnahmen) in Gang setzen können.

Der Blick auf die einschlägige Literatur offenbart, dass nur wenige Erkenntnisse darüber vorliegen, welche Potenziale und Schwierigkeiten sich aus der Bildungsberichterstattung für die Weiterentwicklung von Bildungslandschaften ergeben (vgl. Bos et al. 2012, Schmidt 2012). Unter Berücksichtigung erster Erfahrungen mit der Gestaltung kooperativer Bildungslandschaften im Zuge der Bildungsberichterstattung im Rahmen von „Lernen vor Ort“ wird im Folgenden die Bedeutung der kommunalen Bildungsberichterstattung für die Bildungslandschaft thesenartig herausgearbeitet.

Nach dieser knappen Einführung in das Thema soll im Folgenden zunächst die Frage geklärt werden, welche Einflussnahme- und Kooperationsmöglichkeiten die Kommunen in der Steuerung von Bildung in der föderalen Mehrebenenpolitik haben (Teil 2): Hiermit wird der Rahmen für das kooperative Handeln im Zuge der Bildungsberichterstattung umrissen. Die Bildungsberichterstattung wird sodann genauer als Teil und Ergebnis des Monitorings definiert, das die Veränderungen sowie Probleme (problemorientiert) und

somit Notwendigkeiten für gemeinsames Handeln (partizipativ) sichtbar (transparent) ausweisen soll (Teil 3). Skizziert wird auch, wie sich die Bildungsberichterstattung als partizipativer Prozess in den Kommunen entwickelt. Anschließend werden das Verständnis der Kooperation geklärt und einzelne Kooperationsformen am Beispiel von „Lernen vor Ort“ exemplarisch veranschaulicht (Teil 4): Aufgezeigt wird, wie sich die kommunale Bildungsberichterstattung Impuls gebend auf die Weiterentwicklung von Bildungslandschaften, insbesondere von sogenannten horizontalen und vertikalen Kooperationen auswirkt. Abschließend wird in einem Ausblick (Teil 5) die Bedeutung der kommunalen Bildungsberichterstattung für die Bildungslandschaft zur Diskussion gestellt.

## **2 Zuständigkeiten, Koordination und Kooperation im Bildungsbereich**

Nach Bund und Ländern bilden die Kommunen in dem dreistufigen Verwaltungsaufbau in Deutschland die untere Ebene. Zum einen sind sie an die Gesetze und Aufträge des Bundes und der Länder gebunden. Zum anderen verfügen sie im Rahmen der Gesetze über das Recht auf die eigenverantwortliche Regelung ihrer Angelegenheiten bzw. das Recht der Selbstverwaltung. Einen wesentlichen Bestandteil der Selbstverwaltung stellt die Daseinsvorsorge dar. Sie umfasst im Wesentlichen (gemeinwohlorientierte) Leistungen und Infrastruktur im Sinne der Grundversorgung, deren Umfang weit gefasst und nur in einzelnen Gesetzen des Bundes und der Länder ausdrücklich genannt wird. Aus dem Recht der Selbstverwaltung lässt sich ableiten, dass den Kommunen zugestanden wird, sich aller Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft anzunehmen, die nicht durch Gesetz in die Verantwortung des Bundes oder der Länder übertragen sind. Bevor die kommunalen Verantwortungsbereiche vorgestellt werden, sollen im Folgenden zunächst die Zuständigkeiten auf Bundes- und Länderebene skizziert werden.

### **2.1 Zuständigkeiten auf Bundes- und Länderebene**

Die Länder haben grundsätzlich die Gesetzgebungskompetenz auf den Gebieten Bildung, Kultur, außerschulische Bildung, aber auch im Bereich Gemeinde- und Kreisrecht (Art. 70 Grundgesetz). Konkret heißt das, dass sie über das Recht der Gesetzgebung im Schulwesen und im Hochschulbereich sowie in der Erwachsenen- und in der allgemeinen Weiterbildung verfügen. Die Verwaltung in diesen Bereichen ist nahezu ausschließlich die Angelegenheit der Länder. Der kommunalen Ebene werden von den Ländern 13 verschiedene Kommunalverfassungen vorgegeben, in denen unter anderem ein unterschiedliches Machtpotenzial dem Bürgermeister eingeräumt wird: Verglichen mit der (in der Süddeutschen Bürgermeisterverfassung definierten) starken Stellung des Bürgermeisters in Bayern hat beispielsweise ein Bürgermeister in Hessen laut Hessischer Gemeindeordnung („Magistratsverfassung“) eine relativ schwache Stellung gegenüber der Gemeindevertretung, die im Bereich der Selbstverwaltung die für die Kommune

wichtige Entscheidungen zu treffen hat. Eine mögliche Einflussnahme der Länder (z.B. auf Jugendhilfe) ergibt sich auch aus einer indirekten Förderung durch Programme oder im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs (Münderer 2006, S. 95). Zudem werden von den Ländern die im Sozialgesetzbuch VIII vom Bund formulierten Regelungen der Kinder- und Jugendhilfe in den Ausführungsgesetzen, Verordnungen, Erlassen oder Förderprogrammen (z.B. durch Anforderungen an die Kindertageseinrichtungen, an die Förderung der Organisation der Jugendhilfe, seltener an die Förderung der Familienbildung) konkretisiert (ebd.). Die Ausgestaltung der Kinder- und Jugendhilfe ist primär die Aufgabe der örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe (Münder 2006, S. 94).

Der Bund bestimmt die Gesetzgebung im frühkindlichen Bereich, im Hochschulbereich hat er die Gesetzgebungskompetenz für die Hochschulzulassung und die Hochschulabschlüsse (Art. 75 Grundgesetz). Im Rahmen seiner Kompetenz zur Regelung der öffentlichen Fürsorge ist er sowohl zur Einflussnahme auf die frühkindliche Bildung, Betreuung und Erziehung als auch auf schulbegleitende Maßnahmen berechtigt (Oelkers et al. 2012). Der Bund ist für die Regelungen auf den Gebieten Kinder- und Jugendhilfe (Art. 74 Grundgesetz) und Schutz von Teilnehmenden am Fernunterricht zuständig. Er regelt die Ausbildungsförderung, den betrieblichen Teil der Berufsausbildung, den Rahmen für die schulische Berufsausbildung bis hin zur beruflichen Weiterbildung (Oelkers et al. 2012) und Maßnahmen zur Arbeitsförderung, Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Außerdem werden vom Bund die Juristen- und Mediziner Ausbildung gesteuert und die Förderung der wissenschaftlichen Forschung und der technologischen Entwicklung einschließlich des wissenschaftlichen Nachwuchses geregelt.

Bund und Länder sind berechtigt, auf Grund von Vereinbarungen im Rahmen von Gemeinschaftsaufgaben im Bildungsbereich in Fällen überregionaler Bedeutung, aber auch zur Feststellung der Leistungsfähigkeit des Bildungswesens im internationalen Vergleich und bei diesbezüglichen Berichten und Empfehlungen zusammenzuwirken (Art. 91b Grundgesetz). Eine solche Gemeinschaftsaufgabe stellt die 2006 in der Verfassung verankerte gemeinsame Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern dar. Unabhängig von den Zuständigkeitsbereichen stehen Bund und Länder in einer gesamtstaatlichen Verantwortung. In Anbetracht des umstrittenen Kooperationsverbots und einer wachsenden Bereitschaft zur Erweiterung der Kooperationsmöglichkeiten auf der Länderseite (vgl. Reith 2013) wird von einer Expertengruppe nicht nur dafür plädiert, „alle bestehenden Kooperationen optimal auszuschöpfen“ und „das Kooperationsverbot durch ein Kooperationsgebot von Bund und Ländern zu ersetzen“, sondern auch die Kommunen stärker als bisher einzubeziehen (Oelkers et al. 2012). Bevor auf die Rolle der Kommunen in dieser weiterzuentwickelnden staatlich-kommunalen Verantwortungsgemeinschaft näher eingegangen wird, sollen zunächst die kommunalen Zuständigkeiten im Bildungswesen genauer geklärt werden.

## 2.2 Kommunale Zuständigkeiten

Kommunen haben ein verfassungsmäßiges Recht auf Betätigung im Bildungsbereich. Ihre Zuständigkeiten für Bildung sind historisch gewachsen. Sie umfassen ein Spektrum von der Frühförderung von Kindern über die Schulträgerschaft, die Ausführung und Finanzierung des Kinder- und Jugendhilferechts bis zur Trägerschaft von Volkshochschulen und Einrichtungen der kulturellen Bildung und Leistungen für Bildung und Teilhabe für Langzeitarbeitslose und nicht erwerbsfähige Personen. Die Kommunen haben in diesen Bereichen relativ eigenständige Gestaltungsmöglichkeiten. Zu beachten sind auch solche Faktoren wie die finanziellen Restriktionen der Haushalte und/oder demografische Entwicklungen, welche den bildungspolitischen Bemühungen vorgelagert sind und die Grenzen der Einflussnahme markieren. Volker Baethge-Kinsky (2012) unterscheidet generell Handlungsfelder in mittelbarer und unmittelbarer kommunaler Verantwortung (vgl. Abb. 1).

Unmittelbare Verantwortung	Mittelbare Verantwortung (Einflussnahme)
<b>Frühkindliche Bildung und Erziehung</b> Versorgung mit Plätzen in Kitas und Pflege	<b>Schulbildung während und nach der Pflichtschulzeit</b> Hausaufgabenhilfe Alphabetisierung Nachholen von Schulabschlüssen
<b>Bereitstellung von Schulen samt Ausstattung</b> Wohnortnahe Versorgung Inklusive Bildung	<b>Kommunen als Hochschulstandort</b> Ansiedlung von (privaten) Hochschulen
<b>Kinder- und Jugendhilfeeinrichtungen und -aktivitäten</b> Jugendsozialarbeit Außerschulische Kinder- und Jugendarbeit	<b>Berufliche Ausbildung</b> Berufsbildungsvorbereitung Management der Übergänge zwischen Schule-Beruf
<b>Erwachsenenbildung</b>	<b>Qualifikationsanpassung und -erweiterung</b> Berufliche Fort- und Weiterbildung (einschl. tertiärer Bildung außerhalb der Hochschulen)
	<b>Interpersonale, -kulturelle und -generationelle Verständigung</b> Integration von Migranten Förderung zivilgesellschaftlichen Engagements (Schulen, Sportvereine, Parteien, Verbände etc.) Dialog zwischen den Generationen
	<b>Kulturelle Selbstbestimmung</b> Kulturelle Bildung Familienbildung Gesundheitsprävention Selbsterfahrung in Sport, Spiel und Natur

Abbildung 1: Handlungsfelder in kommunaler Verantwortung im Bildungsbereich (Quelle: Baethge-Kinsky 2012, S. 23)

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Kommunen im Rahmen der Gesetze die bereits erwähnte Gesamtstrukturverantwortung für den Bildungsstandort und die Koordinationsfunktion haben (Luthe 2009). Dabei eröffnet die Maßgabe der Gesetze dem

Bund und den Ländern die Einflussnahme auf die kommunale Ebene, aber auch Kooperationsmöglichkeiten mit Kommunen. Kooperationschancen eröffnen sich nicht nur in den Bereichen, für die die Zuständigkeiten geteilt sind, sondern auch an den Schnittstellen bzw. in den Übergangsbereichen des Bildungssystems.

## **2.3 Koordination und Kooperation**

Die Aufgaben der Koordination und Vernetzung werden den Kommunen seit den 1990er Jahren verstärkt zugeordnet. Mit diesen Aufgaben wird ihnen die Verantwortung dafür übertragen, „Bildungsanbieter und Bildungsorte im lokalen Raum zu koordinieren und zu vernetzen“ (Olk; Stimpel 2011), um „einen wirksamen Beitrag für mehr Qualität sowie erfolgreiche Bildungsbiografien zu leisten“ (Bildung in kommunaler Verantwortung 2009). Aus (verfassungs-)rechtlicher Sicht haben die Kommunen jedoch nur begrenzte Zuständigkeiten dafür, denn Vernetzungs- und Koordinationsfunktionen im Bildungsbereich stellen formalrechtlich eine „freiwillige“ Leistung der Kommunen dar, „die angesichts der finanziellen Probleme in den Kommunalhaushalten oder auch im Falle veränderter politischer Mehrheiten im Stadt- oder Gemeinderat stets aufs Neue zur Disposition steht“ (Olk; Stimpel 2011).

Gleichwohl fordern die Interessenvertreter der Kommunen – wie der Deutsche Städtetag – eine stärkere Zusammenführung der verschiedenen Zuständigkeiten auf der örtlichen Ebene und eine Neuordnung der Zuständigkeiten (mit zu ziehenden finanziellen Konsequenzen) bzw. eine Ausweitung kommunaler Gestaltungsrechte ein (Bildung in kommunaler Verantwortung 2009). Auch aus Sicht einer Expertengruppe, die eine mögliche neue Steuerungsarchitektur vorschlägt und Handlungsempfehlungen für mehr Kooperation im Bildungsbereich gibt, empfiehlt sich ein Kooperationsgebot von Bund und Ländern mit starker Beteiligung von Kommunen:

*„Die Kommunen müssen stärker als bisher beteiligt werden. Bereits bestehende Bildungslandschaften sollen dabei zu Verantwortungsgemeinschaften weiterentwickelt werden, die die Bildungsangebote vor Ort gestalten“*  
(vgl. Oelkers et al. 2012).

Der Bedarf einer (institutionalisierten) Zusammenarbeit von Land und Kommunen wurde bereits in den 1970er Jahren thematisiert und in den 1990er Jahren erneut aufgegriffen (Manitius; Berkemeyer 2011, S. 53f.). Wegweisend erwies sich die Denkschrift „Zukunft der Bildung – Schule der Zukunft“ der Bildungskommission des damaligen Ministerpräsidenten Nordrhein-Westfalens (NRW) Johannes Rau, die 1995 empfiehlt, eine für Nutzerinnen und Nutzer transparente und als System ökonomische Infrastruktur miteinander vernetzter Bildungsangebote zu entwickeln und zu sichern (Olk; Stimpel 2011; Schmidt 2012, S. 25). Sie diente als entscheidender Auslöser für die Entwicklung der Schullandschaften und die Regionalisierung der Bildungsdebatte.



In der Folge dieser Empfehlungen und unter Berücksichtigung kanadischer Erfahrungen mit der Entwicklung einer Schulregion wurde von 1997 bis 2002 das Projekt des nordrheinwestfälischen Schulministeriums und der Bertelsmann Stiftung zum Thema „Stärkung von Schulen im kommunalen und regionalen Umfeld“ – kurz genannt als „Schule & Co.“ – im Kreis Herford und in der Stadt Leverkusen durchgeführt (ebd.). Damit wurde der Grundstein für die Erprobung erster Strukturelemente einer regionalen Schul- bzw. Bildungslandschaft gelegt: Im Projektverlauf wurde nicht nur eine regionale Steuerungsgruppe, sondern auch bundesweit erstmalig – 1999 im Kreis Herford – ein regionales Bildungsbüro eingerichtet (Schmidt 2012). Inzwischen – im Rahmen des landesweiten Folgeprojekts „Selbständige Schule“ in den Jahren 2002-2008 und im Zuge der Regionalen Bildungsnetzwerke NRW ab 2008 – wurden von 47 Kommunen regionale Bildungsbüros als „neuer Akteur der Schulentwicklung“ (Manitius; Berkemeyer 2011, S. 53) und als „Vernetzungsinstanz“ (Bos et al. 2012) etabliert.

Das Land NRW und die Kommunen vereinbarten in einem Kooperationsvertrag nicht nur Grundsätze der Zusammenarbeit und mögliche Handlungsfelder sondern auch drei für die Entwicklung der kommunalen Bildungslandschaft verbindliche Strukturelemente: eine regionale Bildungskonferenz, einen Lenkungskreis und eine regionale Geschäftsstelle (Bildungsbüro). Hervorzuheben ist, dass es keine allgemeingültige Definition des Begriffs Bildungsbüro gibt. Diese Struktur wird in einer Kommunalverwaltung nicht nur unterschiedlich institutionell verankert, z.B. als Sachgebiet oder Abteilung einer Schulverwaltung etabliert oder den mit Bildung befassten Ämtern oder direkt dem Landrat oder Kreisdirektor zugeordnet oder als Stabsstelle eingerichtet (vgl. hierzu Bos et al. 2012). Das Bildungsbüro kann auch unterschiedliche Funktionen innehaben und so wie in Offenbach eine allgemeine Bildungsberatungsstelle darstellen, die analog zu einem Bürger- oder Baubüro als Bildungsbüro bezeichnet wird. Darüber hinaus ist anzumerken, dass der Kooperationsvertrag nicht nur einen Kreis von Mitwirkenden im Rahmen dieser drei Strukturelemente sondern auch deren Aufgaben vorsieht.

„Empfehlungen zu den Ergebnissen der Bildungsberichterstattung und zur Schulentwicklungsplanung auf der Basis eines Konsens in der regionalen Bildungskonferenz“ werden im Kooperationsvertrag als eine der Aufgaben der regionalen Bildungskonferenz festgeschrieben (<http://www.regionale.bildungsnetzwerke.nrw.de/>, 27.03.2013).

Auch die „Mitarbeit bei der Erarbeitung der regionalen Bildungsberichterstattung“ wird als eine der Aufgaben der Geschäftsstelle vertraglich vereinbart. Dies ist vermutlich die Erklärung dafür, dass alleine in NRW 15 Kommunen über Erfahrungen mit der kommunalen Bildungsberichterstattung verfügen bzw. einen oder mehrere Bildungsberichte vorgelegt haben, wobei in acht dieser Kommunen die kommunale Bildungsberichterstattung im Rahmen von „Lernen vor Ort“ erfolgt.

Das Besondere dieses bundesweiten BMBF-Programms mit deutschen Stiftungen ist dabei, dass sich die regionalen Bildungsbüros „als Akteure lokaler Kompetenz“ entwickeln und ihnen vor allem „eine entscheidende Rolle für das Bildungsmanagement zukommt“

(Manitius; Berkemeyer 2012, S. 57). Das Ziel des Programms ist es, ein ganzheitliches Bildungsmanagement für Bildung im Lebenslauf auf kommunaler Ebene zu entwickeln und die Kommunen bei der Qualitätsverbesserung des Bildungswesens auf Grundlage eines Bildungsmonitorings bzw. einer kommunalen Bildungsberichterstattung zu stärken (vgl. Andrzejewska et al. 2011, S. 5).

Im Folgenden wird auf das Verständnis der kommunalen Bildungsberichterstattung ausführlicher eingegangen, die einzelnen Schritte der Erarbeitung vorgestellt und die Zusammenarbeit heterogener Akteursgruppen innerhalb dieses Prozesses grob umrissen, bevor die Bedeutung der Bildungsberichterstattung für die Bildungslandschaften analysiert und an Beispielen weiterer Kooperationsformen in den an „Lernen vor Ort“ beteiligten Kommunen veranschaulicht werden soll.

### **3 Kommunale Bildungsberichterstattung**

Aus der Vielzahl kommunaler Bildungsmaßnahmen soll nun die kommunale Bildungsberichterstattung als (Teil)Ergebnis eines systematischen Bildungsmonitorings und deren Bedeutung für die Implementierung kommunaler Bildungslandschaften näher betrachtet werden. Unter Bildungsmonitoring wird „[...] die kontinuierliche, datengestützte Information von Bildungspolitik und Öffentlichkeit über Rahmenbedingungen, Verlaufsmerkmale, Ergebnisse und Erträge von Bildungsprozessen“ verstanden (Döbert; Avenarius 2007, S. 299; Klieme et al. 2006, S. 130).

Mit der Aachener Erklärung des Deutschen Städtetages (Deutscher Städtetag 2007) wird der Implementation eines integrierten Berichtswesens auf kommunaler Ebene eine besondere Bedeutung zugewiesen. Während auf nationaler Ebene mit der Veröffentlichung des Berichts „Bildung in Deutschland“ 2006 der Grundstein für die gemeinsame Bildungsberichterstattung von Bund und Ländern gelegt wurde (vgl. Konsortium Bildungsberichterstattung 2006), haben in den letzten Jahren auch auf kommunaler Ebene, nicht zuletzt durch die Bildungsberichte der im Programm „Lernen vor Ort“ vertretenen Kommunen, die Bestrebungen einer systemischen Beobachtung des Bildungssystems deutlich zugenommen. Vor allem mit Blick auf die bereits beschriebenen kommunalen Zuständigkeiten erscheint die Fortführung einer systematischen, dauerhaften Beobachtung und Situationsbeschreibung des Bildungsgeschehens auf dieser administrativen Ebene zunehmend relevant und folgerichtig (vgl. Döbert; Weishaupt 2012, S. 160).

Das System der Bildungsberichterstattung als Bestandteil des Bildungsmonitorings verfolgt das Ziel, das Bildungssystem einer Nation, eines Landes oder einer Region auf der Grundlage zuverlässiger Daten abzubilden, die aktuelle Beschaffenheit aus Systemperspektive zu erfassen und Entwicklungen im Zeitverlauf empirisch zu beschreiben (Döbert 2010, S. 159). Die Kooperation von Akteuren in einer Bildungslandschaft setzt Transparenz über Maßnahmen und Prozesse im

Bildungsgeschehen voraus. Gleichzeitig unterstützt Kooperation die Schaffung von Transparenz im Sinne eines Austausches über die Beschaffenheit der Bildungslandschaft. Bildungsberichterstattung soll Wissen bereitstellen, Problemlagen identifizieren und Veränderungen aufzeigen um die Qualität des Bildungssystems weiterzuentwickeln. Sie kann und soll nicht alle steuerungsrelevanten Fragen beantworten (ebd., S. 171), sondern dient vielmehr als Impulsgeber für die Weiterentwicklung der kommunalen Bildungslandschaft.

Neben zahlreichen anderen Maßnahmen der systematischen Beobachtung des Bildungsgeschehens und der Erfassung institutioneller Stärken und Schwächen wie zentrale Abschlussprüfungen, Schulinspektionen oder Vergleichsarbeiten, die zumeist einen Ausschnitt des Bildungsgeschehens abbilden, liegt der Nutzen einer kommunalen Bildungsberichterstattung vor allem in der indikatorengestützten Darstellung des Bildungsgeschehens einer Region aus systemischer Sicht (Döbert 2010, S. 164). Indikatoren werden hier als theoretisch fundierte Konstrukte verstanden, die komplexe Zusammenhänge im Bildungsgeschehen durch Daten erfassen und in Statusberichte zusammenführen. Die Auswahl der darzustellenden Indikatoren erfolgt dabei in Abhängigkeit der Handlungsrelevanz sowie des kommunalen Anwendungsbezugs und ist durch die Kombination von mindestens zwei Kennzahlen gekennzeichnet (vgl. Andrzejewska et al. 2011, S. 15). Die Abbildung kausaler Zusammenhänge ist in einem Bildungsbericht nicht leistbar. Dafür bedarf es zusätzlicher Analysen von Wirkungszusammenhängen (vgl. Döbert; Klieme 2010, S. 333). Der Bildungsbericht ist vielmehr als Entscheidungshilfe für Politik, Verwaltung, aber auch einzelner Bildungsinstitutionen zu verstehen, dessen Anliegen es ist, gesellschaftliche Prozesse der Qualitätsentwicklung im Bildungswesen kontinuierlich zu beobachten (vgl. Döbert; Weishaupt 2012, S. 159) und so die Entwicklung kooperativer Bildungslandschaften zielgerichtet und analytisch im Sinne von Vergleichs- und Bewertungsmöglichkeiten zu unterstützen (Döbert 2009). Für die Kommunen bietet sich so die Möglichkeit bildungsbereichsübergreifende Strukturen und Trägerkonstellationen darzustellen, besondere Problemlagen zu beschreiben oder Vergleiche mit Entwicklungen auf Länderebene anzustellen (vgl. Andrzejewska 2011 et al., S. 19).

Im Zentrum der Bildungsberichte stehen die Bildungsinstitutionen und die Erfassung der Voraussetzung, Verlaufsmerkmale, Ergebnisse und Erträge von institutionellen Bildungsprozessen (vgl. Döbert; Weishaupt 2012, S. 164) mit dem Ziel einer evaluativen und deskriptiven Darstellung der genannten Aspekte (Döbert 2010, S. 171). Ein Bildungsbericht folgt dem Anspruch, eine Gesamtschau des Bildungssystems bereichsübergreifend darzustellen und greift den Leitgedanken „Bildung im Lebenslauf“ auf (Döbert; Weishaupt 2012, S. 161). Das impliziert auch eine Darstellung der Übergänge zwischen den einzelnen Bildungsinstitutionen. Bildungsprozesse und Schnittstellen im Bildungswesen in den Blick zu nehmen ist besonders vor dem Hintergrund der Abstimmung bildungspolitischer Maßnahmen und der Entwicklung gemeinsamer Handlungsstrategien erforderlich (Döbert 2007, S. 186) und zeigt einmal mehr die

Notwendigkeit der Kooperation zwischen den zuständigen Institutionen.

Der Nutzen einer problemorientierten indikatorengestützten Bildungsberichterstattung für die kooperative Bildungslandschaft besteht vor allem in der Bereitstellung steuerungsrelevanten Wissens. Wie bereits in Teil 2 ausgeführt, obliegen den Kommunen im Rahmen ihrer unmittelbaren und mittelbaren Zuständigkeiten auch in der Frage der Qualitätssicherung von Bildungseinrichtungen Gestaltungsmöglichkeiten. In Zusammenarbeit mit dem Land und nicht-staatlichen Akteuren bestehen zu diesem Zweck bereits umfassende Kooperationen, die eine Schaffung von Bildungsnetzwerken oder -landschaften etablieren (vgl. Andrzejewska et al. 2011, S. 19). Da eine zielführende Steuerung dieses Prozesses im Hinblick auf die Entwicklung von Handlungsstrategien und bildungspolitischen Entscheidungen ohne Kenntnis der Rahmenbedingung einer Region kaum möglich ist, erweist sich die problemorientierte Darstellung als probates Instrument zur Unterstützung einer zielgerichteten Entwicklung kommunaler Bildungslandschaften (vgl. Döbert 2010). Denn die Gestaltung von Bildungslandschaften macht es nolens volens erforderlich, die Informationen zum Bildungswesen oder einzelner Teilbereiche auch in Zeitreihen abzubilden um Entwicklungen und Veränderungen aufzuzeigen. Dabei geht es nicht nur darum, den IST-Zustand einer Bildungslandschaft zu erfassen, sondern vielmehr auch perspektivisch die Folgen von bildungspolitischen Entscheidungen durch die kontinuierliche Abbildung von (Kern-) Indikatoren zu ermöglichen (vgl. Andrzejewska et al. 2011).

Für die kommunale Bildungslandschaft wird durch den Bildungsmonitoringprozess und die daraus resultierenden Produkte ein Ausgangspunkt geschaffen, der Notwendigkeiten für das gemeinsame Handeln der einzelnen Akteure darstellt (Partizipation) und eine breite öffentliche Diskussion über die Bildungslandschaft ermöglicht (Transparenz). Zusammenhänge und Handlungsfelder können aufgedeckt und der Bildungsbericht als Steuerungsinstrument das kommunale Bildungsmanagement unterstützen.

Der ganzheitliche Ansatz der Bildungsberichterstattung greift den Grundgedanken der kooperativen Bildungslandschaften bereits in seiner konzeptionellen Ausrichtung auf. Er konterkariert durch Ämterzuständigkeiten geschaffene Abgrenzungsmechanismen, indem Bildungssteuerung als Querschnittsaufgabe nicht durch die Zuständigkeit der Fachämter begrenzt wird, sondern darüber hinaus auch nicht-staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure im Prozess mitgedacht und im Monitoringprozess beteiligt werden.

### **3.1 Bildungsberichterstattung – ein zyklischer Prozess**

Die Bedeutung des Bildungsmonitorings für ein zielgerichtetes Bildungsmanagement und die Entwicklung kooperativer Bildungslandschaften wird in den Berichten konkret benannt:

*„Die Ergebnisse des Bildungsmonitorings legen die Basis für die Festlegung von Arbeitsschwerpunkten innerhalb des kommunalen Bildungsmanagements. Sie fließen in verschiedene themenbezogene Konzepte ein. Ableitungen für sozialraumbezogenes Bildungsmanagement werden im Rahmen des Fachkonzeptes ‚kommunale Bildungslandschaft‘ im Kontext des integrierten Stadtentwicklungskonzeptes (SEKo) getroffen.“ (Stadt Leipzig 2012, S. 22)*

In den einzelnen Phasen der Bildungsberichterstattung, wie in Abbildung 2 dargestellt, variiert die Intensität der Partizipationsmöglichkeiten.

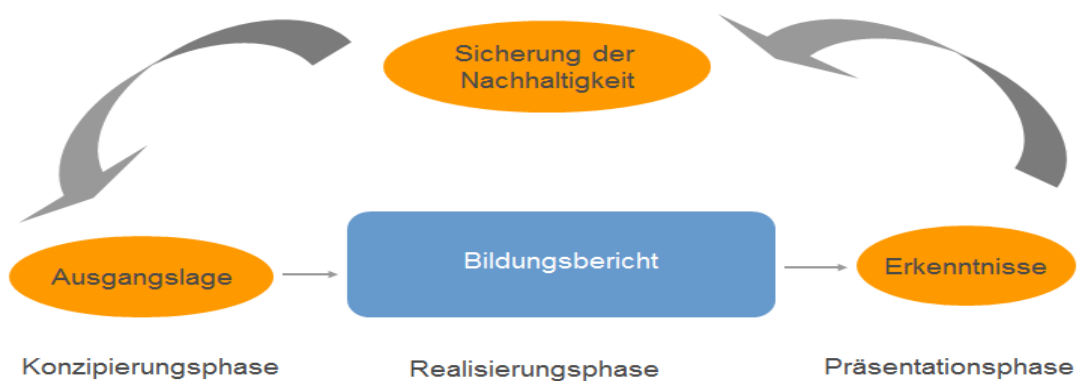


Abbildung 2: Phasen des Bildungsberichts (Quelle: Andrzejewska et al. 2011, S. 25)

Die Konzipierungsphase lässt sich dabei als politisch-administrativer Abstimmungsprozess kennzeichnen, der ausgehend von bestehenden Problemen ressort- und akteursübergreifend grundlegende Fragen an die Zielsetzung, Herangehensweise und Umsetzung des Bildungsberichts klärt. In diese Phase wird eine breite Basis an Akteuren einbezogen, um thematische Schwerpunkte zu identifizieren und die Zielsetzung der Berichterstattung zu umreißen. Auch die Realisierungsphase, die neben der Sondierung der Datenquellen und der Darstellung der ausgewählten Indikatoren auch Gestaltung und Qualitätskontrollen des Durchführungsprozesses umfasst, erfolgt unter Einbeziehung verschiedener Akteure – jedoch in einem konzentrierten Umfang. Die ämterübergreifende Zusammenarbeit bei der Datensondierung ist bereits als verwaltungsinterne Kooperation zu verstehen. Zudem findet die Zusammenarbeit mit den statistischen Ämtern statt. In Abhängigkeit der institutionellen Verankerung des Bildungsmonitorings, angesiedelt in der Abteilung eines Amtes (bspw. Schulamt) oder aber in institutionalisierter Form als Stabsstelle „Lernen vor Ort“, unterscheiden sich auch die Kooperationsprozesse. Bezugnehmend darauf wird im folgenden Teil 4 diese Problematik näher betrachtet.

Die Präsentations- und Nutzungsphase ist zunächst durch die Kommunikation und die kritische Reflexion der Befunde in einem breiten Kreis von Beteiligten und an Bildung

Interessierten gekennzeichnet. Die Veröffentlichung des Berichts und die Diskussion der Befunde in politischen Gremien und auch unter Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure, bietet nicht nur die Möglichkeit, die Informationen der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, vielmehr dient diese Phase auch der Erarbeitung von Empfehlungen und Schlussfolgerungen, an der die Bildungsakteure beteiligt werden, beispielsweise im Rahmen von Bildungskonferenzen oder Bildungsgesprächen, Workshops und Arbeitskreisen. Darin bieten sich umfassende Partizipationsmöglichkeiten, auch für zivilgesellschaftliche Akteure (vgl. Andrzejewska et al. 2011).

Die Bildungsberichterstattung ist stets ein zyklischer Prozess. Im Anschluss an die Präsentations- und Nutzungsphase sollte die Nachhaltigkeit gesichert werden. Ausgehend von der Ergebnisdiskussion des Berichts wird die Ausgangslage der Kommune neu in den Blick genommen und Leitbild oder Bildungsziele einer Kommune angepasst, um in die Konzipierungsphase des nächsten Zyklus einzufließen. Die Kooperationen in den drei Phasen werden dabei ebenfalls fortgeführt, das heißt, es ergibt sich neben der Sicherung der Nachhaltigkeit der Berichterstattung selbst auch eine Verstärkung der Kooperation.

### **3.2 Bedeutung der Bildungsberichterstattung**

Konkret lässt sich die Bedeutung des Bildungsmonitorings in kooperativen Bildungslandschaften auf vier Ebenen darstellen:

(1) Bildungsmonitoring leistet durch seine Diagnose über die Beschaffenheit des Bildungssystems die Vorarbeit für sich daran anschließende Kooperationen und Abstimmungsprozesse im Rahmen eines ganzheitlichen Bildungsmanagements. Ein Bildungsbericht ist aber nicht nur Hilfsfunktion, vielmehr hat er selbst bereits einen Eigenwert inne.

Darüber hinaus handelt es sich bereits bei der Erstellung des Bildungsberichts (Konzipierungs- und Realisierungsphase) um eine Kooperationsleistung im Sinne von Vernetzungsprozessen in einer Bildungslandschaft und somit um einen weiteren Ansatz des gemeinsamen Handelns verschiedener Akteure. Wenngleich die in der Konzipierungsphase beteiligten Akteure sich in den Kommunen voneinander unterscheiden, so ist doch allen Kommunen gemein, dass Bildungsberichte unter Einbeziehung verschiedener Ämter und zum Teil nicht-staatlicher oder zivilgesellschaftlicher Akteure entstehen. In der StädteRegion Aachen beispielsweise erfolgt der Abstimmungsprozess in der so genannten Entwicklungswerkstatt, einer Arbeitsgruppe, einberufen durch den Lenkungskreis, in der Vertreter aller Kommunen ihre Anforderungen an die Bildungsberichterstattung einbringen können (vgl. Lenkungskreis im Bildungsnetzwerk der StädteRegion Aachen 2012). Diesem Prinzip folgen auch andere Kommunen. Während der Erstellung des Berichts gibt es regelmäßig zwischen und während der verschiedenen Arbeitsschritte Abstimmungsprozesse mit den

Akteuren, die für die entsprechenden Bildungsbereiche von zentraler Bedeutung sind (bspw. Volkshochschulen, Kammern, etc.).

(2) Bildungsberichte werden nach der Fertigstellung üblicherweise in verschiedenen Gremien, Institutionen oder Kommunalparlamenten zur Diskussion gestellt und/oder dienen im Rahmen von Bildungskonferenzen als Ausgangspunkt für den Austausch heterogener Akteursgruppen über bildungspolitische Themenfelder (Präsentationsphase).

(3) Ein kohärentes Bildungsmanagementkonzept, das die Vernetzung und die Entwicklung gemeinsamer Handlungsstrategien aller relevanten Akteure der Bildungslandschaft forciert, bedarf nicht selten der Kenntnis über vorhandene Strukturen auch unterhalb der kommunalen Ebene, genauer die Beschaffenheit der einzelnen Stadtteile oder kreisangehöriger Gemeinden. Im Rahmen der kommunalen Bildungsberichterstattung sind kleinräumige Analysen deshalb von besonderem Interesse, vor allem wenn es darum geht, die differenten Handlungserfordernisse in den verschiedenen Sozialräumen eines Kreises oder einer Stadt zu identifizieren, Abstimmungsprozesse zu verbessern und zielgerichtet zu steuern. Durch die Darstellung der Informationen aufgeschlüsselt nach Stadtteilen, lassen sich individuelle Problemlagen benennen, die durch eine gesamtkommunale Darstellung nicht sichtbar werden würden (Andrzejewska et al. 2011, S. 22). Auch hier zeigt sich die Unterstützungsleistung im Hinblick auf die Entwicklung kooperativer Strukturen, über die Stadtteilgrenzen hinweg, zur Qualitätsentwicklung einer Bildungslandschaft.

(4) Das Monitoring als Teil der stetigen Weiterentwicklung der Bildungslandschaft stellt einen kontinuierlichen Prozess (Sicherung der Nachhaltigkeit, vgl. Abb. 2) dar, welcher einen stetigen Austausch zwischen allen beteiligten Akteuren und damit einhergehend einer ständigen Weiterentwicklung der Gesamtstrategie einer Bildungslandschaft unterstützt.

Die Kontinuität ermöglicht es, bereits initiierte Maßnahmen und Handlungserfordernisse auf ihre Wirksamkeit zu prüfen und Veränderungen in Bezug auf identifizierte Problemlagen sichtbar zu machen. Die Ziel- und Schwerpunktsetzung in bildungspolitischen Fragen kann so stetig weiterentwickelt werden.

Um die Bedeutung des Bildungsmonitorings und der systematischen Bildungsberichterstattung für die Implementierung kooperativer Bildungslandschaften darzustellen, sollen im Weiteren Kooperationsprozesse vorgestellt und systematisiert in den Prozess der Bildungsberichterstattung eingeordnet werden.

#### **4 Beispiele von Kooperationsformen im Zuge der Bildungsberichterstattung**

Die Implementierung kommunaler Bildungslandschaften folgt dem Konzept, dass Kooperation als top-down Prozess nicht per Verordnung durchzusetzen ist. Vielmehr

sollte es darum gehen, ämter- und fachgebietsübergreifende Zusammenarbeit einhergehend mit einer Erweiterung partizipativer Strukturen für zivilgesellschaftliche Akteure grundlegend zu stärken. Dieser Prozess lässt sich an den im Rahmen des Programms „Lernen vor Ort“ beteiligten Kommunen auch im Hinblick auf das kommunale Bildungsmonitoring darstellen.

Kooperation als gemeinsamer Prozess zur Gestaltung kommunaler Bildungslandschaften durch staatliche und nicht-staatliche Akteure im Bildungsgeschehen lässt sich auf verschiedenen Ebenen abbilden. Der vorliegende Beitrag unterscheidet horizontale und vertikale Koordinationsprozesse (vgl. Abb. 3).

Die horizontale Kooperation wird einerseits, in Anlehnung an das Konzept von Herbert Schubert (2008), als eine organisationale Zusammenarbeit der verschiedenen Fachdienste und Ämter, Stabsstellen und Dezernate verstanden und bezieht sich zunächst auf einen verwaltungsinternen Gestaltungsprozess ohne partizipative Elemente. Eine weitere Form der horizontalen Koordination stellt die Zusammenarbeit einzelner Institutionen oder Verbände dar, wie es in Kindertagesstätten und Grundschulen im Hinblick auf die Ganztagsbetreuung in einzelnen Kommunen bereits erfolgt. Für die Darstellung der Bedeutung der kommunalen Bildungsberichterstattung im Entwicklungsprozess kooperativer Bildungslandschaften, bleibt diese Form der Kooperation an dieser Stelle ebenfalls unberücksichtigt, gleichwohl ist sie vor allem im Hinblick auf das Übergangsmanagement zwischen den Bildungsinstitutionen von zentraler Bedeutung.



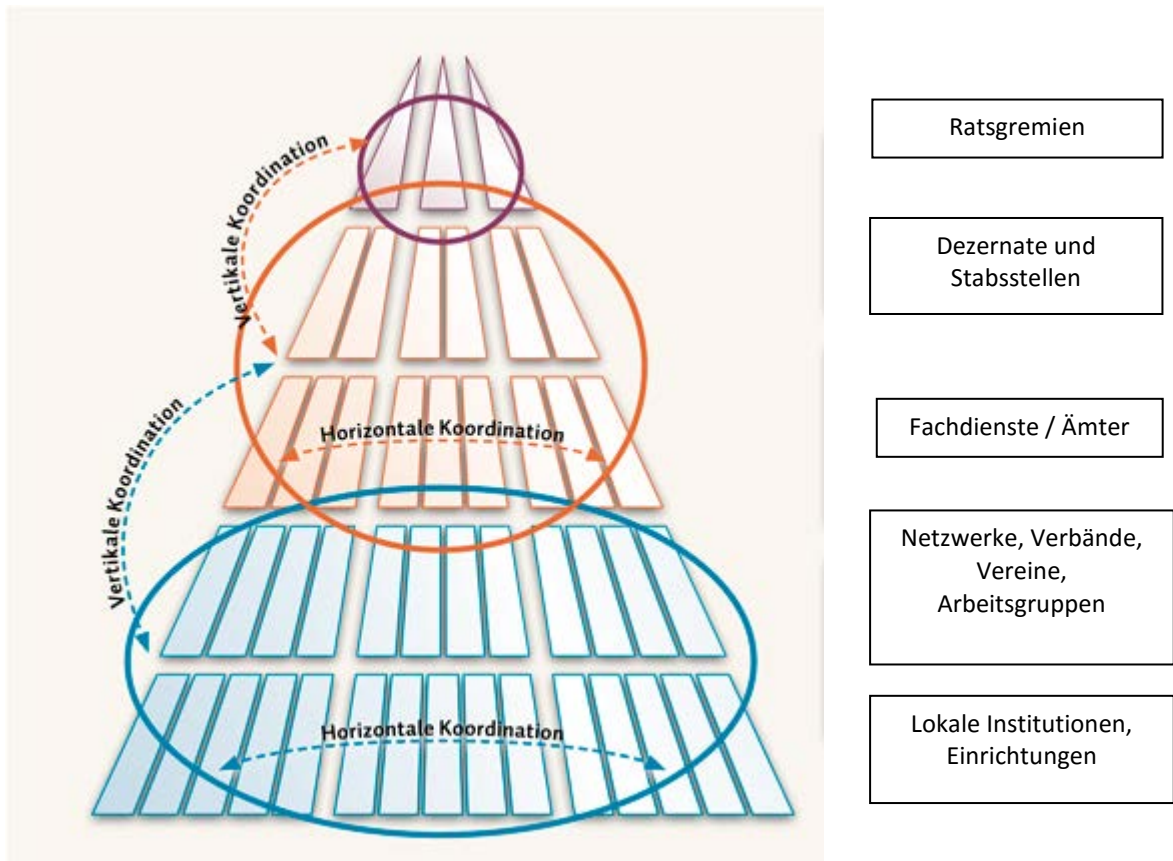


Abbildung 3: Kooperationsprozesse in kommunalen Bildungslandschaften (Quelle: Schubert 2008; veränderte Darstellung)

Von vertikaler Kooperation wird im Folgenden dann gesprochen, wenn die Abstimmung und Steuerung zwischen verschiedenen Ebenen erfolgt. Einerseits als Kooperation kommunaler Politik (Ratsgremien) und Verwaltung, sowie zwischen Land und Kommune (ohne partizipative Elemente) oder aber als Vernetzung und Handlungskoordination zwischen Verwaltung, Politik und zivilgesellschaftlichen Akteuren (mit partizipativen Elementen). Die Entwicklung von Handlungsansätzen kann sowohl auf einen inhaltlichen Schwerpunkt begrenzt, also beispielsweise auf den Ausbau der Kindertagesbetreuung, aber auch als umfassender Abstimmungsprozess institutionalisiert werden, beispielsweise in Form einer langfristigen Koordination zwischen Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung und/oder einer Integration der Sozial-, Arbeitsmarkt-, Stadtentwicklungsplanung, ebenso wie eine Abstimmung und Diskussion, zum Beispiel im Rahmen von regelmäßig stattfindenden Bildungskonferenzen.

Anhand von Praxisbeispielen soll nun exemplarisch herausgearbeitet werden, inwiefern Bildungsmonitoring einen Beitrag zur Entwicklung kooperativer Strukturen auf kommunaler Ebene leistet und welche Art der Kooperationsleistung daraus resultieren kann.

#### 4.1 Horizontale Kooperationsformen

Kooperation ist im Hinblick auf die Bündelung fachlicher Kompetenzen und der Entwicklung eines nachhaltigen, zielgerichteten Bildungsmanagements ebenso bedeutend, wie die gezielte Nutzung der vorhandenen Ressourcen. Für eine dauerhafte, erfolgreiche Kooperation erscheint eine Institutionalisierung fachübergreifender Zusammenarbeit deshalb besonders zielführend. Inwiefern das kommunale Bildungsmonitoring im Rahmen einer solchen organisationalen Umstrukturierung wirksam werden kann, lässt sich am Beispiel der sächsischen Kommune Leipzig verdeutlichen.

### *Fachämterübergreifende Zusammenarbeit und Entwicklung von Handlungsplanung am Beispiel der Stadt Leipzig*

Die Stadt Leipzig veröffentlichte 2010 im Rahmen der 1. Förderphase des Programms „Lernen vor Ort“ ihr erstes Monitoringprodukt mit dem Titel Bildungsreport Leipzig. Dabei wurde der Bildungsbericht als Ausgangspunkt für die Identifikation spezifischer Problemlagen der Kommune genutzt um die Erkenntnisse durch vertiefende Analysen und Sonderauswertungen näher zu beleuchten. Ein Schwerpunkt, der auf der Basis der Berichterstattung identifiziert wurde, bezieht sich auf Schulverweigerung und mögliche Strategien zur Verhinderung von Schulabbruch. Handlungsansätze wurden in ressortübergreifender Zusammenarbeit entwickelt und abgestimmt (Stadt Leipzig 2012). Zudem erfolgte eine Abstimmung mit verwaltungsexternen Akteuren.

Im Steuerungskreis der Kommune werden die identifizierten Problemlagen bewertet und Handlungsstrategien identifiziert. Weiterhin fließen die Ergebnisse des Bildungsberichts in die Planungsgrundlagen zur Weiterentwicklung des Fachkonzeptes ‚Kommunale Bildungslandschaft‘ im Kontext des integrierten Stadtentwicklungskonzepts (SEKo) ein. Sie stellen damit ein bedeutsames Steuerungsinstrument für die Kommune und die Grundlage für die ressortübergreifende Zusammenarbeit dar.

Durch die Zusammenführung des Jugendamtes und des Schulverwaltungsamtes in ein Amt für Jugend, Familie und Bildung (AfJFB) wurde die ämterübergreifende Zusammenarbeit in Leipzig sozusagen institutionalisiert. Sie soll als strukturbildendes Element eines fachlich und integrativ ausgerichteten Bildungsmanagements fungieren. Die gezielte Steuerung soll durch eine regelmäßige Bildungsberichterstattung unterstützt werden und selbige als Monitoring-System im AfJFB verankert werden.

Die Verstetigung des ämterübergreifenden Austauschs erfolgt weiterhin durch gemeinsame Sitzungen und sogenannte Tandemarbeit:

*„Um Projektstrukturen mit den Regelstrukturen der Kommunalverwaltung zu verknüpfen, wurden alle thematisch arbeitenden Mitarbeiter/-innen sogenannten Tandem-Partnern aus den inhaltlich passenden Ämtern zur Seite gestellt. Auf diese Weise konnten Aktivitäten gemeinsam mit Ämtern geplant und die Nachhaltigkeit der Ergebnisse sowie die aufgebauten Strukturen und Netzwerke gesichert werden.“ (Stadt Leipzig 2012, S. 17)*

Die Institutionalisierung ressortübergreifender Kooperation in Form einer Weiterentwicklung von organisationalen Verwaltungsstrukturen ist stets auch von der Größe und den individuellen Rahmenbedingungen der Kommune abhängig. Demungeachtet ist bei der Erarbeitung einer datengestützten Bildungsberichterstattung die ressort- und fachdienstübergreifende Kooperation für die Erstellung eines

indikatorengestützten Berichts als Grundlage für die zielgerichtete Weiterentwicklung einer Bildungslandschaft unerlässlich.

Auch in anderen Kommunen ist die Erstellung des Bildungsberichts in horizontaler Kooperationsleistung entstanden. In Offenbach beispielsweise erfolgte die Institutionalisierung der Zusammenarbeit durch Einrichtung einer Fachgruppe „Bildungsmonitoring“, die sich aus Fachkräften der Ämter Schulamt, Jugendamt, Amt für Arbeitsförderung, Statistik und Wahlen, Stadtbibliothek und dem staatlichen Schulamt zusammensetzt.

#### *Entwicklung und Nutzung einer gemeinsamen Datenbasis am Beispiel der Stadt Trier*

Die ämterübergreifende Zusammenarbeit wird zumeist durch die Nutzung sehr differenter Datenbasen erschwert. Auch im Hinblick auf die Bildungsberichterstattung bildet die Initiierung einer gemeinsamen Datengrundlage eine Möglichkeit, die Beschaffenheit der Bildungslandschaft durch Analysen und systemische Darstellung besser abzubilden und eine solide Basis zur Steuerung zu schaffen. Im Bildungsmonitoring werden Daten aus unterschiedlichen Quellen zusammengeführt, aufbereitet und systematisch ausgewertet (amtliche Statistiken, Vergleichsarbeiten, Daten der Kinder- und Jugendhilfe, etc.) (PT-DLR 2011). Zunehmend tritt deshalb die Abstimmung der Informationssysteme in den Fokus und soll hier als Vorarbeit für eine gezielte Kooperation der zuständigen Fachämter dargestellt werden. Vor allem im Hinblick auf eine kontinuierliche Berichterstattung erscheint die Entwicklung einer gemeinsamen Datengrundlage sinnvoll. Aus diesem Grund wurde im Rahmen des Projekts „Lernen vor Ort“ ein IT-Tool entwickelt und den Kommunen zur Verfügung gestellt. Die Stadt Trier arbeitet bereits an der Entwicklung einer gemeinsamen Datenbasis und der Implementation des IT-Tools.

Darüber hinaus ergeben sich durch die Vereinheitlichung der Datensätze (bspw. Schuldatensätze) anderer rheinlandpfälzischer Kommunen Möglichkeiten eines interkommunalen Transfers auf horizontaler Ebene, aber auch darüber hinaus für Steuerungs- und Kooperationsprozesse auf Länderebene.

Wenngleich die horizontale Kooperation hier als organisationale Zusammenarbeit der verschiedenen Fachämter und Dienste betrachtet wurde, die vornehmlich als verwaltungsinterner Gestaltungsprozess gekennzeichnet ist, so sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass in einigen Fällen partizipative Elemente insofern relevant werden, als kritische Rückmeldungen, beispielsweise von Eltern, in Planungsvorgänge einbezogen werden, die in der vorliegenden Analyse jedoch unberücksichtigt blieben.

## **4.2 Vertikale Kooperationsformen**

Ausgehend von den Erfahrungen und Einschätzungen der Kommunen in „Lernen vor Ort“ ist es folgerichtig, sowohl horizontale Kooperationsformen als auch übergreifende

Beziehungen über Institutionsgrenzen hinweg verstärkt zu fördern, um das kommunale, datenbasierte Bildungsmanagement strukturell nachhaltig zu verankern. Da Bildung als ein übergreifendes Thema die gesamte Biografie umfasst, sind vertikale Kooperationen an bildungsbiografischen Schnittstellen von besonderer Bedeutung.

Eine vertikale Kooperation liegt vor, wenn die Kooperationsmitglieder verschiedenen Einrichtungen ungleicher Art angehören, z.B. in der Zusammenarbeit kommunaler Politik und Administration mit Land, mit Bildungsorganisationen oder mit Wirtschaft u. a. Diese Kooperationsbeziehung kann ohne oder mit partizipativen Elementen erfolgen, je nachdem ob in die Zusammenarbeit die Zivilgesellschaft, z.B. Stiftungen oder Vereine, mit einbezogen werden oder nicht.

Erprobte und meist verbreitete Kooperationsformen dieser Art sind Lenkungskreise und regionale Bildungskonferenzen. Wie dargestellt, erfolgt die Beteiligung des Landes NRW auch in den an „Lernen vor Ort“ beteiligten Kommunen mittelfristig auf Grundlage des abgeschlossenen Kooperationsvertrags über den Lenkungsreis und die Bildungskonferenz. Die Kommunen streben auch hier an, diesbezüglich im Laufe der II. Förderphase (2012-2014) langfristige Lösungen zu finden.

Bilaterale vertikale Beziehungen werden vor allem im Sinne einer Datenkooperation aufgebaut, um relevante Bildungsdaten für das kommunale Bildungsberichtswesen nutzbar zu machen. Dies bedeutet die Zusammenarbeit von Kommunen mit Land, aber auch mit Kindertageseinrichtungen, Schulen, Kammern, der Agentur für Arbeit und anderen Institutionen. Im Folgenden wird zunächst die Kooperation von Kommunen und Land analysiert. Anschließend werden zwei Beispiele vertikaler Kooperationen vorgestellt: Zum einen wird die Bildungskonferenz am Beispiel der Stadt Herne als eine mögliche Form vertikaler Kooperation vorgestellt, die vielen Kommunen bekannt ist, jedoch in den Kommunen ganz unterschiedlich gestaltet wird. Zum anderen wird die Münchener Förderformel für Kindertageseinrichtungen skizziert, die als kooperativer, wirkungsorientierter Steuerungsansatz im Elementarbereich erprobt und auf den Schulbereich übertragen wird und somit ein weiteres, besonderes Beispiel für die datenbasierte Bildungssteuerung und Gestaltung der Bildungslandschaften darstellt. *Zur Kooperation von Land und Kommunen*

Über den Datentransfer und die projektorientierte Beteiligung hinaus ist das Land mancherorts Mitglied im Steuerungskreis. Dieser übernimmt die strategischen Aufgaben, widmet sich somit der Erarbeitung eines Leitbildes oder von Bildungsstrategien bzw. definiert die Bildungsziele der Kommune. Er kann in anderen Kommunen Steuerungsgruppe, Steuerungsausschuss oder Lenkungsreis heißen.

Im Landkreis Vorpommern-Greifswald heißt dieses zentrale Steuerungs- und Controllinggremium Lenkungsgruppe BildungsEntwicklungsPlanung. Sie wurde im November 2011 durch die Landrätin einberufen. Damit wurde über deren Ziele und Funktionen, aber auch über die Funktionen des kommunalen Bildungsmonitorings sowie die Struktur weiterer Gremien (DenkWorkstatt und Bildungskonferenz) sowie die Struktur der Stabstelle des Projektes „Lernen vor Ort“ entschieden.

Die einberufene Lenkungsgruppe entscheidet datenbasiert über die Weiterentwicklung der Bildungslandschaft und erarbeitet einen BildungsEntwicklungsPlan mit strategischen Leitlinien, messbaren Zielen und Maßnahmen (vgl. Abb. 4).



**Abbildung 4: BildungsEntwicklungsPlanung (BEP) & Bildungsbericht im Verbund** (Quelle: Landkreis Vorpommern-Greifswald Stabstelle Kommunales Bildungsmanagement LVo Bildungsmonitoring 08.04.2013)

Die Mitglieder der Lenkungsgruppe sind hier die Landrätin, Stellvertreter der Landrätin und Beigeordneter des Landkreises, Vorsitzende des Ausschusses für Bildung und Kultur, Leiter der Abteilung Schulen und Erwachsenenbildung im Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes, Leiterin des staatlichen Schulamtes Greifswald, Vertreter des Städte- und Gemeindetags, der Universität Greifswald, der Hochschule Neubrandenburg, der Arbeitsagenturen, der Industrie- und Handelskammer, der Handwerkskammer und des lokalen Stiftungsverbunds. Wie diese Aufzählung deutlich macht, sind solche Steuerungsgremien vertikal mit partizipativen Elementen organisiert. Die Zusammensetzung der Lenkungsgruppe im Landkreis Vorpommern-Greifswald liegt zudem in drei folgenden Aufgaben begründet:

- (1) „Bildung hoch und runter denken & bearbeiten“, das bedeutet Abstimmung zwischen vertikalen Zuständigkeiten;
- (2) „Bildung quer denken & bearbeiten“ bzw. horizontal abstimmen und
- (3) „Bildung im Verbund bearbeiten“ bzw. partizipativ gestalten (vgl. Landkreis Vorpommern-Greifswald 2012).

Die Lenkungsgruppe tagt mindestens viermal im Jahr. Das Besondere dieser Lenkungsgruppe ist, dass deren Beschlüsse und Arbeitsergebnisse auf der Internetseite des Landkreises veröffentlicht werden. Beschlüsse werden im Konsens gefasst, wobei die Stabsstelle Bildungsmanagement hier nur ein beratendes Mitglied ist, welches eine Koordinationsfunktion übernimmt (vgl. ebd.).

Das Land nimmt mancherorts auch an Bildungskonferenzen teil und tritt ins Gespräch mit

beteiligten Akteuren oder präsentiert aktuelle Beschlüsse (vorwiegend im Schulbereich). Mancherorts werden die Ergebnisse der kommunalen Bildungsberichterstattung dem Land im Rahmen eines Informationsaustausches kommuniziert.

Vom Sächsischen Staatsministerium für Kultus wird beispielsweise halbjährlich ein Fachaustausch auf Landesebene organisiert. Eingebunden sind sowohl die sächsischen Programmstandorte als auch Akteure anderer Bundesländer. Das Ministerium unterbreitet damit einen expliziten Steuerungsvorschlag in Verbindung der Verantwortungsgemeinschaft zwischen dem Land und den Kommunen. Die Stadt Leipzig strebt an, diese Zusammenarbeit perspektivisch zu stärken und in einer Kooperationsvereinbarung mit der nachgeordneten Schulaufsichtsbehörde weiter zu entwickeln. Eine noch intensivere Abstimmung zwischen dem Freistaat Sachsen und der Kommune stellt nach Einschätzung der Verantwortlichen in Leipzig eine zentrale Voraussetzung für eine bessere Kooperation und Koordination auf lokaler Ebene dar (vgl. Stadt Leipzig 2011). Um für Sachsen insgesamt gemeinsame Ziele zu erreichen, fachliche Standards, organisatorische und administrative Regularien festzuschreiben sowie regional angepasste Umsetzungsstrategien zu entwickeln und zu verstetigen, soll die Zusammenarbeit perspektivisch weiter gestärkt und in einer Kooperationsvereinbarung vertraglich geregelt werden (ebd.). Als inhaltliche Anknüpfungspunkte dafür bieten sich zum Beispiel die Ergebnisse des Bildungsmonitorings oder die aus der Ratifizierung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderung an. Weitere Möglichkeiten ergeben sich aus dem Transfer von Erfahrungen mit den aus dem kommunalen Bildungsmanagement abzuleitenden Themen (vgl. Stadt Leipzig 2011). In der Stadt Trier ist die Landesschulbehörde Rheinland-Pfalz ständiges Mitglied im Lenkungsausschuss. Es werden enge Kooperationen im Schulbereich bei der Einführung der MINT-Strategie, bei dem Konzept „Brede School“, bei Angeboten zur Berufsorientierung und beim Thema Grundbildung angestoßen. Die Zahlen aus dem Bildungsmonitoring zum Übergangsverhalten in Trier wurden hier aus dem Grundschulreferat der Landesschulbehörde angefragt. Außerdem soll gemeinsam mit dem Land eine gemeinsame Tagung zum kommunalen Bildungsmonitoring vorbereitet werden (vgl. Stadtverwaltung Trier 2011).

Die hier skizzierten Kooperationsmöglichkeiten machen deutlich, dass sie über die projektorientierte Zusammenarbeit hinausgehen. Zudem lässt sich die Tendenz zu einer verbindlichen Zusammenarbeit im Bildungsbereich erkennen. Grundsätzlich fällt auf, dass immer mehr Kommunen dazu übergehen, einen diesbezüglichen Kooperationsvertrag abzuschließen.

#### *Die Bildungskonferenz am Beispiel der Stadt Herne*

Eine Bildungskonferenz stellt ein weit verbreitetes institutionsübergreifendes Gremium mit Bürgerbeteiligung dar. Sie kann als Forum gewählt werden, um den Bildungsbericht vorzustellen, über die Weiterentwicklung der Bildungslandschaft, der Bildungsberichterstattung und der Kooperation zu diskutieren. Ein prägnantes Beispiel dafür liefert die Stadt Herne:

Die dritte Herner Bildungskonferenz am 01. März 2012 zum Thema „Mit Daten zu Taten“ hatte das Ziel mit 100 Vertreterinnen und Vertretern der Bildungsakteure und der Verwaltung auf Grundlage der Ergebnisse des 2. im Herbst 2011 vorgelegten Bildungsberichts und unter Berücksichtigung des im Dezember 2011 vom Rat verabschiedeten Leitbildes „Lernen! in Herne“ die nächsten Schritte zur Verbesserung der Bildungssituation bis ins Jahr 2025 zu planen. Neben Politik, Administration und Bildungseinrichtungen sind unter anderem auch Elternbeirat,



Schulausschüsse, Sportjugend, Stadtsportbund, Circus Schnick-Schnack, Philologenverband, Schülervereine des Jugendparlaments u. ä. Mitglieder dieses Gremiums. Die Ergebnisse der Bildungskonferenz bilden den Ausgangspunkt für die weitere Konkretisierung durch den Lenkungsausschuss sowie das Bildungsbüro und sollen bei der Definition der ersten Handlungsziele durch den Rat der Stadt verabschiedet und als Grundlage für die weitere Maßnahmenentwicklung dienen. Darüber hinaus ist hier geplant, das Bildungsmonitoring auszubauen, um die Umsetzung der einzelnen Ziele verfolgen zu können (Stadt Herne 2012). Die Teilziele des Leitbilds wurden von den Teilnehmenden der Bildungskonferenz in fünf Gruppen bearbeitet und als Mindmaps dargestellt. Anschließend wurden weitere Konkretisierungen der Teilziele vorgenommen und zum Teil detaillierte Programme und Projekte in einer Ergebnismatrix festgehalten und in der Dokumentation der Bildungskonferenz öffentlich gemacht (ebd.). Die Herneer Bildungskonferenz tagt seit 2010 einmal im Jahr mit ca. 120 Bildungsakteuren. Der Teilnehmerkreis ist definiert und wird je nach Thema auf Einladung erweitert. Die Bildungskonferenz erarbeitet Handlungsempfehlungen für die Gestaltung der Bildungslandschaft und wird vom Lenkungsausschuss vorbereitet.

Als weiteres, besonders erwähnenswertes Beispiel für eine geeignete Form einer Auswertungsveranstaltung für die kommunale Bildungsberichterstattung ist an dieser Stelle das 5. Trierer Bildungsgespräch zum Thema „1. Trierer Bildungsbericht. Wie geht es weiter?“ vom 17. Mai 2011 zu nennen, dessen Ziel es war, eine für Trier geeignete Form einer dauerhaften Bildungsberichterstattung zu finden.

Es handelte sich um eine gemeinsame Veranstaltung der Volkshochschule Trier und „Lernen vor Ort“ mit der finanziellen Unterstützung der Jugend- und Sportstiftung der Sparkasse Trier. In fünf Workshops (frühkindliche Bildung/Kindertagesstätten/Grundschulen; allgemein- und berufsbildende Schulen; duale Berufsausbildung/Hochschulen; allgemeine und berufliche Weiterbildung sowie non-formale/informelle Bildung) wurden die Ergebnisse des Bildungsberichts diskutiert, Befunde interpretiert und bildungspolitische Fragestellungen und Forderungen an eine künftige Bildungsberichterstattung formuliert (vgl. Andrzejewska et al. 2011, S. 55).

### *Die Münchener Förderformel*

Es handelt sich um den Münchener Weg für das Ineinandergreifen von Struktur, Instrumenten und Bildungsinnovationen. Als Grundlage dafür dienen die Ergebnisse der kommunalen Bildungsberichterstattung und des Sozialmonitorings. Die Förderformel für Kindertageseinrichtungen stellt einen wirkungsorientierten Steuerungsansatz zur Förderung der Bildungsgerechtigkeit im Elementarbereich dar. Sie soll durch einrichtungs- und kinderspezifische Finanzierungsfaktoren einen Finanzierungsrahmen schaffen und die Förder- und Bildungsgerechtigkeit für Münchener Kinder in ca. 1.200 Einrichtungen ermöglichen. Dieser Ansatz wird beim Start sowie prozessbegleitend durch ein institutionsübergreifendes Gremium begleitet. Der Standortfaktor stellt den Kernbereich der Förderformel dar. Damit können z.B. über 250 Einrichtungen in im Bildungsbericht und Sozialmonitoring identifizierten Quartieren mehr Ressourcen erhalten (vgl. Landeshauptstadt München 2011). Der Stadtrat stellt zum Start der Münchener Förderformel zusätzliche Finanzierung bereit. Die Förderformel wird vom kommunalen Bildungsmanagement in „Lernen vor Ort“ und einer Begleitkommission als Verantwortungsgemeinschaft gesteuert. Die Mitglieder der Begleitkommission sind Vertreterinnen und Vertreter der freigemeinnützigen Träger, der Elternbeiräte, des Staatsministeriums für Arbeit und Soziales, der Regierung von Oberbayern, des Staatsinstituts für Frühpädagogik, des Instituts für Soziale und Kulturelle Arbeit und verschiedener Referate der Stadt München. Im Fokus der Förderformel stehen die Prozess- und die Strukturqualität im Elementarbereich. Zudem sollen Beobachtungsinstrumente bei Kindern in Standorteinrichtungen

eingesetzt werden. Vorgesehen sind außerdem die Analyse der Kooperationsformen der Kindertageseinrichtungen und die Einbindung der Eltern. Aufbauend auf den Ergebnissen der Münchener Förderformel wird die bedarfsorientierte Budgetierung in allgemeinbildenden Schulen an ausgewählten Standorten in München als weiteres datenbasiertes Kooperationsmodell realisiert. Angestrebt ist ein abgestimmtes Vorgehen aller betroffenen Akteure auf Grundlage der Monitoringergebnisse wie bei der Münchener Förderformel. Dieses Konzept wird als Beispiel kooperativer Bildungsverantwortung in kommunaler Koordinierung und praktisches Anwendungsbeispiel für das Bildungsmonitoring gesehen und als ein transferfähiger Ansatz erprobt und implementiert (Landeshauptstadt München 2011).

Die ausgewählten Beispiele illustrieren mögliche Ansätze kooperativer Bildungssteuerung auf Grundlage der Ergebnisse der Bildungsberichterstattung bzw. ein datenbasiertes kooperatives Handeln. Es war nicht das Ziel, deren Wirkungen auf die Bildungslandschaft zu bewerten. Generell soll abschließend für diesen Abschnitt auf mögliche Probleme vertikaler Kooperationsformen hingewiesen werden. Hervorzuheben an dieser Stelle ist, dass der Aufbau vertikaler Kooperationsformen nicht unproblematisch ist:

*„Doch Kooperation über Organisations- und sogar über die Grenzen von Funktionssystemen hinweg ist trotz aller Willensbekundungen und aller Anreize, wie sie in Förderprogrammen ausgelobt werden, kein triviales Problem. Wenn unterschiedliche Funktionen, Aufträge, Methoden und schließlich Handlungslogiken, denen beispielsweise die Organisationen von Schule und Jugendhilfe im Sinne ihrer jeweiligen Funktionssysteme unterworfen sind, problem- und sozialraumbezogen aufeinandertreffen, wird Kooperation selbst zu einem Integrationsproblem.“ (Radtke; Stošić 2008, S. 102)*

Hinzu kommen Herausforderungen, die mit einer Datenorientierung bzw. Transparenz zusammenhängen. Die Kooperationen können davon profitieren, werden dennoch gerade deswegen auf die Probe gestellt. Einzelne Kommunen, z.B. die Stadt München und die Stadt Offenbach, weisen in diesem Zusammenhang auf die Notwendigkeit hin, über die Bereitstellung von Bildungsinformationen hinausgehend deren Interpretation zu durchdenken und entsprechende Kommunikationsformate zu entwickeln, die im Hinblick auf die Akzeptanz und Umsetzung, aber auch auf die Dauer der Kooperation von besonderer Bedeutung sind.

## **5 Ausblick**

Nehmen Politik und Administration die kommunale Bildungsberichterstattung ernst, wird diese als partizipatives Verfahren aufgebaut und realisiert. Dies bedeutet, es wird angestrebt, sie ämter- bzw. dezernatsübergreifend zu verankern. Um die kommunale Bildungsberichterstattung zu realisieren und für die Gestaltung der Bildungslandschaft und die kommunale Steuerung nutzbar zu machen, muss sie in Schritte bzw. Phasen zerlegt und organisatorisch gestaltet werden. Je nach Phase der kommunalen Berichterstattung zeigen sich unterschiedliche Abstimmungsprozesse und eine Einbeziehung von gesellschaftlichen Gruppen als nötig. Entscheidend ist dabei ein



ganzheitlicher Ansatz, der verschiedene Mitwirkende hinzuzieht und auf gemeinsame Bildungsziele in der Kommune ausrichtet.

Die Erfahrungen in „Lernen vor Ort“ deuten darauf hin, dass durch die kommunale Bildungsberichterstattung vielfältige Kooperationsformen und Kommunikationsformate angestoßen wurden. Über die projektübliche Berufung von begleitenden Gremien hinaus entwickeln sich weitere Kooperationsformen, die gesellschaftliche Auseinandersetzungen mit kontinuierlich berichteten kommunalen Bildungsinformationen ermöglichen. Hier liegt auch das Entwicklungspotenzial der Bildungslandschaften. Mitwirkungsmöglichkeiten an der Generierung und Nutzung von Bildungsinformationen machen die Teilnahme an der Bildungsberichterstattung zunächst attraktiv und befördern deren Akzeptanz.

Bei näherer Betrachtung verschiedener Kooperationsformen im Zuge der Bildungsberichterstattung wird klar, dass sich der Entscheidungs- und Handlungsspielraum von Mitwirkenden je nach Kooperationsform unterscheiden. In den Kooperationsbeziehungen, die durch eine höhere Bürgerbeteiligung gekennzeichnet sind, können vorwiegend entscheidungsvorbereitende und unterstützende Aufgaben wahrgenommen werden, welche die steuernden Gremien entlasten können. Spezifisch qualifizierten gesellschaftlichen Gruppen – z.B. Stiftungen – werden mehr Entscheidungs- und Handlungsspielräume eingeräumt, um deren Potenzial für die Bildungslandschaft optimal zu nutzen. Ergebnisse dieser Partizipationsmöglichkeiten an politischen Steuerungsprozessen bleiben noch abzuwarten. Entscheidend ist, ob bzw. welchen Bildungs- und gesellschaftlichen Akteuren problemfokussierte bzw. transparente Bildungsinformationen zugänglich gemacht werden. Anzunehmen ist, dass für die einzelnen Kommunen die Präsentation ihrer Handlungsfähigkeit (anhand diverser Kommunikationsformate) teilweise vorrangiger ist als die Erweiterung ihrer Problemlösungsmöglichkeiten (durch mehr Kooperation und Mitbeteiligung).

Aufgrund ihrer Gemeinwohlorientierung unterliegen die Kommunen hohen Anforderungen an Transparenz und stehen schnell im Blickpunkt der Öffentlichkeit. Gerade durch die Bildungsberichterstattung können den Kommunen mehr Bemühungen um Transparenz bescheinigt werden. Der Nutzen solcher Transparenz und der damit zusammenhängenden Bürgerbeteiligung wird von den Kommunen nach derzeitigen Erfahrungen und Einschätzungen mit Blick auf kurzfristige Legislaturperioden und Haushaltsplanungen jedoch noch als kritisch gesehen. Denn die Ergebnisse der Bildungsberichterstattung, die öffentlich gemacht werden, können eine politische Kraft entwickeln und die Politik dazu zwingen, sich mit identifizierten Lücken und Handlungsnotwendigkeiten zu beschäftigen.

Weitere Schwierigkeiten, die sich aus der kommunalen Bildungsberichterstattung für die Weiterentwicklung der Bildungslandschaften ergeben, sind vor allem Schwierigkeiten vertikaler Kooperationen: Hinzuweisen ist auf mögliche problematische Entwicklungen

freiwilliger Kooperationsbeziehungen bei hoher Heterogenität von Eigeninteressen und Handlungslogiken unterschiedlicher Akteure, Angst vor unklarer Aufteilung von Aufgaben und damit entstehenden Kosten. Offen ist auch, ob sich durch die Realisierung der Bildungsberichterstattung grundpolitische Positionen verändern lassen. Gleichwohl ist abschließend festzuhalten, dass das Potenzial der kommunalen Bildungsberichterstattung für die Weiterentwicklung der Bildungslandschaft insbesondere darin liegt:

- die Kommunikations- und Abstimmungsprozesse mit Verantwortlichen aus Politik und Administration sachlich zu fundieren und den Wissenstransfer sicherzustellen;
- die inhaltliche und Ressortverantwortung zu verknüpfen und ggf. eine Verbindung zur Haushaltsplanung herzustellen;
- die Kooperationsbereitschaft von Bund und Ländern zu nutzen und Ressourcen datenbasiert und zielorientiert zu bündeln;
- Indikatoren gestützte Bildungsinformationen kontinuierlich und in realistischer und kritischer Weise in politische Prozesse einzubeziehen und Bürgerinnen und Bürgern mehr Beteiligungsmöglichkeiten zu eröffnen;
- die Ergebnisse der kommunalen Bildungsberichterstattung für die Strukturierung bzw. Vertiefung von Kooperationsbeziehungen und für die langfristige Gestaltung der Bildungslandschaft zu nutzen.

Perspektivisch lassen sich die Ergebnisse der datenbasierten bzw. indikatorengestützten Bildungsberichterstattung auch dahingehend weiterentwickeln, dass durch eine Rückspiegelung der veröffentlichten Ergebnisse in die einzelnen Institutionen, Verbände und Netzwerke hinein Potenziale für gezielte (horizontale) Kooperationen zur Gestaltung der Übergänge (Beispielsweise zwischen Kindertagesstätten und Schule) durch die Darstellung der individuellen kommunalen Problemlagen aufgezeigt werden können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ohne einen bereichsübergreifenden Blick auf das Bildungsgeschehen die systematische Abstimmung der Angebote und ein zielgerichtetes Übergangsmanagement kaum möglich sind. Maßnahmen zu entwickeln und Synergien zwischen Bildungseinrichtungen zu nutzen, setzt Kenntnisse und Informationen über selbige voraus. Entscheidungen und Maßnahmenentwicklungen unter Nutzung systematisierter problemorientierter Datenbasen in den Ämtern werden stetig professionalisiert. Die Transparenz und die Erweiterung partizipativer Strukturen sind für die Weiterentwicklung kooperativer Bildungslandschaften unerlässlich.

## **Literatur**

Andrzejewska, L., Döbert, H., Kann, C., Pohl, U., Rentl, M., Seveker, M., Siepe, T. & Weishaupt, H. (2011). Wie erstellt man einen kommunalen Bildungsbericht. Handreichung. Programmstelle „Lernen vor Ort“ Projektträger im Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. für das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Bonn.

Andrzejewska, L., Döbert, H., John, M., Kann, C., Pohl, U., Seveker, M., Siepke, T. & Weishaupt, H. (2012). Die Erfassung des lebenslangen Lernens in einem kommunalen Bildungsmonitoring. Handreichung. Programmstelle „Lernen vor Ort“ Projektträger im Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. für das Bundesministerium für Bildung und Forschung: Bonn.

Baethge-Kinsky, V. (2012). Lernen ganzheitlich erfassen – Wie lebenslanges und lebensweites Lernen in einem kommunalen Lernreport dargestellt werden kann. In Kooperation mit Hans Döbert. Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung.

Baethge, M., Döbert, H., Füssel, H.-P., Hetmeier, H.-W., Rauschenbach, T., Rockmann, U., Seeber, S., Weishaupt, H. & Wolter, A. (Hrsg.) (2010). Indikatorenentwicklung für den nationalen Bildungsbericht „Bildung in Deutschland“. Grundlagen, Ergebnisse, Perspektiven. Bundesministerium für Bildung und Forschung. Bonn.

Bildung in kommunaler Verantwortung. Interview mit Klaus Hebborn, Beigeordneter für Bildung, Kultur und Sport des Deutschen Städtetages. In Berufsbildung in Wissenschaft und Praxis (2009): Kooperation und Vernetzung Nr. 2. Bundesinstitut für Berufsbildung. Bonn, S. 5-9.

Bleckmann, P. & Durdel, A. (Hrsg.) (2009). Lokale Bildungslandschaften. Perspektiven für Ganztagschulen und Kommunen. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bollweg, P. & Otto, H.-U. (2011). Bildungslandschaft: Zur subjektorientierten Nutzung und topologischen Ausgestaltung. In P. Bollweg & H.-U. Otto (Hrsg.), Räume flexibler Bildung. Bildungslandschaft in der Diskussion. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 13-35.

Bos, W., Berkemeyer, N., Manitus, V. & Jungermann, A. (2012). Bestandsaufnahme zu den Regionalen Bildungsbüros NRW. Ein Projekt in Zusammenarbeit mit dem Ministerium für Schule und Weiterbildung des Landes Nordrhein-Westfalen (unveröffentlicht).

Deutscher Städtetag (2007). Aachener Erklärung des Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung in der Stadt“ am 22./23. November 2007. URL [http://ec.europa.eu/education/migration/germany9\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/education/migration/germany9_de.pdf). - Zugriff am 19.03.2013.

Deutscher Städtetag (2012). Bildung gemeinsam verantworten. Münchener Erklärung des Deutschen Städtetages anlässlich des Kongresses „Bildung gemeinsam verantworten“ am 08.-09. November 2012.

Döbert, H. & Avenarius, H. (2007). Konzeptionelle Grundlagen der Bildungsberichterstattung in Deutschland. In J. van Buer & C. Wagner (Hrsg.), Qualität von Schule. Ein kritisches Handbuch. Frankfurt am Main: Peter Lang, S. 297-316.

- Döbert, H. (2007). Bildungsberichterstattung in Deutschland als Instrument bildungspolitischer Steuerung. In O. Böhm-Kasper, C. Schuchart, & U. Schulzeck (Hrsg.), Kontexte von Bildung. Erweiterte Perspektiven in der Bildungsforschung. Münster u. a.: Waxmann, S. 177-196.
- Döbert, H. (2009). Bildungsbericht und Bildungsmonitoring. Kriterien und Standards. Vortrag auf der Fachtagung der DGBV am 06.März 2009 in Esslingen.
- Döbert H. (2010). Regionale Bildungsberichterstattung in Deutschland. Konzept, Ziele und Anforderungen. In I. Richter, H.-P. Füßel, C. Langenfeld & H.-J. Albrecht (Hrsg.), Recht der Jugend und des Bildungswesens 2/2010. Berlin: BWV Verlag, S. 158-175.
- Döbert, H. & Klieme, E. (2010). Indikatorengestützte Bildungsberichterstattung In R. Tippelt & B. Schmidt (Hrsg.), Handbuch Bildungsforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 317-336.
- Döbert, H. & Weishaupt, H. (2012). Bildungsmonitoring. In A. Wacker, U. Maier & J. Wissinger (Hrsg.), Schul- und Unterrichtsreform durch ergebnisorientierte Steuerung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 155-173.
- Klieme, E., Avenarius, H., Baethge, M., Krüger, H.-H., Rauschenbach, T. & Sander, U. (2006). Grundkonzeption der Bildungsberichterstattung für Deutschland. In H.-H. Krüger (Hrsg.), Bildungs- und Sozialberichterstattung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 129–145.
- Konsortium Bildungsberichterstattung im Auftrag der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (2006). Bildung in Deutschland. Ein indikatorengestützter Bericht mit einer Analyse zu Bildung und Migration. Bielefeld: W. Bertelsmann Verlag.
- Landeshauptstadt München. Referat für Bildung und Sport (2011). Bewerbung der Landeshauptstadt München für die zweite Förderphase. Bundesprogramm „Lernen vor Ort“ (unveröffentlicht).
- Landkreis Vorpommern-Greifswald in Verbundpartnerschaft mit der Hochschule Neubrandenburg (2012). Gemeinsamer Folgeantrag zum BMBF-Programm Lernen vor Ort 2.0 der beiden ehemaligen LVO-Landkreise Ostvorpommern und Uecker-Randow (unveröffentlicht).
- Landkreis Vorpommern-Greifswald. Stabstelle Kommunales Bildungsmanagement. LVO Bildungsmonitoring (2013). BildungsEntwicklungsPlanung (BEP) & Bildungsbericht im Verbund 08.04.2013 (unveröffentlichte Präsentation).
- Lenkungskreis im Bildungsnetzwerk der StädteRegion Aachen (Hrsg.) (2012). Erster Bildungsbericht der Städteregion Aachen.

- Luthe, E.-W. (2009). Kommunale Bildungslandschaften. Rechtliche und organisatorische Grundlagen. Erich Schmidt Verlag: Berlin.
- Manitius, V. & Berkemeyer, N. (2011). Regionale Bildungsbüros – ein neuer Akteur der Schulentwicklung. In F. Dietrich, M. Heinrich & N. Thieme (Hrsg.), Neue Steuerung – alte Ungleichheiten? Steuerung und Entwicklung im Bildungssystem. Münster: Waxmann, S. 53-64.
- Münder, J. (2006). Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe. 5. Auflage. Bidingen: Juventa.
- Oelkers, J., Ambühl, H., Füssel, H.-P., Rombey, W., Schlegel, J. & Thies, E. (2012). Mehr Kooperation. Expertenempfehlungen für neue Impulse in der deutschen Bildungspolitik. Deutsche Telekom Stiftung.
- Olk, T. & Stimpel, T. (2011). Kommunale Bildungslandschaften und Educational Governance vor Ort. Bildungspolitische Reformpotenziale durch Kooperation und Vernetzung formeller und informeller Lernorte? In P. Bollweg & H.U. Otto (Hrsg.), Räume flexibler Bildung. Bildungslandschaft in der Diskussion. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 169-187.
- PT-DLR - Projektträger im Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt für das Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.) (2011). Werkstattbericht. IT-Instrumentarium für das Bildungsmonitoring. Programmstelle „Lernen vor Ort“ Projektträger im Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt e. V. für das Bundesministerium für Bildung und Forschung. Bonn.
- Radtke, F.-O. & Stošić, P. (2008). 'Sozialraum' und 'Netzwerke' – Semantiker kommunaler Integrationspolitik. In M. Bommers & M. Krüger-Potratz (Hrsg.), Migrationsreport 2008: Fakten - Analysen – Perspektiven. Frankfurt am Main: Campus, S. 77-112.
- Reith, K.-H. (2013). Kooperationsverbot bleibt im Grundgesetz. In dpa-Dossier Bildung Forschung Nr. 06/2013 vom 04. Februar 2013. URL <http://bildungsklick.de/a/86741/kooperationsverbot-bleibt-im-grundgesetz/>. - Zugriff am 10.04.2013.
- Sendzik, N., Berkemeyer, N. & Otto, J. (2011). Zur Rolle der Districts im US-amerikanischen Schulsystem – Was kann ein Vergleich mit Deutschland leisten? In F. Dietrich, M. Heinrich & N. Thieme (Hrsg.), Neue Steuerung – alte Ungleichheiten? Steuerung und Entwicklung im Bildungssystem. Münster: Waxmann, S. 35-52.
- Scheer, L. (2008). Antezedenzen und Konsequenzen der Koordination von Unternehmensnetzwerken. Eine Untersuchung am Beispiel von Franchise-Systemen und Verbundgruppen. Wiesbaden: Gabler.

- Schmidt, S. (2012). Regionale Bildungslandschaften wirkungsorientiert gestalten. Ein Leitfaden zur Qualitätsentwicklung. Bertelsmann Stiftung.
- Schubert, H. (2008). Interinstitutionelle Kooperation und Vernetzung in der sozialen Arbeit. In ARCHIV für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit: Deutscher Verein Nr. 3, Jg. 39, S. 4 - 20.
- Stadt Herne. Der Oberbürgermeister. Fachbereich Schule und Weiterbildung. Kommunales Bildungsbüro (Hrsg.) (2012). 3. Herner Bildungskonferenz. Mit Daten zu Taten. Dokumentation der dritten Herner Bildungskonferenz. 1. März 2012. Herne.
- Stadt Leipzig (2011). Vorhabenbeschreibung Aufstockungsantrag „Lernen vor Ort“ Stadt Leipzig. Stabsstelle „Lernen vor Ort“. Dezernat V (unveröffentlicht).
- Stadt Leipzig. Der Oberbürgermeister. Stabsstelle „Lernen vor Ort“ (Hrsg.) (2012). Bildungsreport Leipzig 2012.
- Stadtverwaltung Trier. Stabsstelle „Lernen vor Ort“ beim Oberbürgermeister (2011). Lernen vor Ort. Antrag 2. Förderphase 01.09.2012 – 31.08.2014. „Grenzen-loser Bildungsraum Trier.“ Kommunales Bildungsmanagement für die Stadt Trier. Vorhabenbeschreibung (unveröffentlicht).
- Van Ackeren, I. & Klemm, K. (2009). Entstehung, Struktur und Steuerung des deutschen Schulsystems. Eine Einführung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Von Kopp, B. (2009). Steuerung. In S. Andresen, R. Casale, T. Gabriel, R. Horlacher, S. Larcher Klee, & J. Oelkers (Hrsg.), Handwörterbuch Erziehungswissenschaft. Weinheim: Beltz, S. 834-849.